



W  
28  
(9015)

Documento de Trabajo

9 0 1 5

EL PAPEL DE LAS COTIZACIONES SOCIALES  
EN LA ECONOMIA. EL IVA COMO ALTERNATIVA  
DE FINANCIACION



M<sup>a</sup> Carmen Moreno Moreno

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y EMPRESARIALES.- UNIVERSIDAD COMPLUTENSE  
Campus de Somosaguas. 28023 - MADRID

Esta publicación de Documentos de Trabajo pretende ser cauce de expresión y comunicación de los resultados de los proyectos de investigación que se llevan a cabo en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid. No obstante, la publicación está abierta a investigadores de otras instituciones que deseen difundir sus trabajos en ella.

Los Documentos de Trabajo se distribuyen gratuitamente a las Universidades e Instituciones de Investigación que lo solicitan. Asimismo, las peticiones personales pueden ser atendidas en la medida en que se disponga de ejemplares en existencia.

Se ruega a las personas e instituciones interesadas en solicitar ejemplares que utilicen el boletín de pedido que figura seguidamente.

|  |
|--|
| DOCUMENTOS DE TRABAJO  |
| Boletín de Pedido.   |
| Nombre de la persona o institución: .....  |
| .....  |
| Calle: ..... nº .....  |
| Ciudad: .....Distrito Postal:.....País: .....  |
| Solicita una suscripción permanente ..... <input type="checkbox"/>                   |
| (sólo Universidades e Instituciones de Investigación)                                |
| Solicita los Documentos de Trabajo cuyos números se relacionan a continuación: ..... |
| .....  |
| Enviar a:  |
| Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales                                      |
| Universidad Complutense de Madrid  |
| Vicedecano   |
| Campus de Somosaguas. 28023 MADRID. ESPAÑA.  |

**EL PAPEL DE LAS COTIZACIONES SOCIALES EN**  
**LA ECONOMIA. EL IVA COMO ALTERNATIVA**  
**DE FINANCIACION**

Ma CARMEN MORENO MORENO

Departamento de Hacienda Pública y Sistema Fiscal.  
Universidad Complutense de Madrid.

## RESUMEN

El documento pretende hacer una valoración de la importancia económica de las cotizaciones a la Seguridad Social, su incidencia y los efectos que éstas generan sobre la distribución de la renta.

Se analizan las diferencias y similitudes con los países de nuestro entorno, en cuanto a la estructura de tipos impositivos, peso relativo y proyecciones para un futuro inmediato.

Los problemas planteados por las cotizaciones sociales hacen que desde diversos ámbitos se solite su sustitución por otras formas de financiación. Después de revisar algunos de los modelos alternativos propuestos, nos centramos en el estudio de los efectos que sobre las variables económicas relevantes tendría una sustitución o reducción de la cotizaciones sociales empresariales, financiadas por incrementos en los tipos impositivos del IVA.

## AUTOR

M<sup>a</sup> Carmen Moreno Moreno, Licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente trabaja como Profesora Ayudante en el Departamento de Hacienda Pública y Sistema Fiscal en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid.

## I.- INTRODUCCION.

I.1.- Una visión general de la problemática de la Seguridad Social.

I.2.- Contenido del trabajo.

## II.- CONSIDERACIONES ANALITICAS DE LAS COTIZACIONES SOCIALES

II.1.- Naturaleza.

II.2.- Incidencia económica.

II.3.- Incidencia distributiva.

## III.- COTIZACIONES SOCIALES COMO INSTRUMENTO DE FINANCIACION PUBLICA. COMPARACION INTERNACIONAL.

III.1.- El papel de las cotizaciones sociales en el marco de un sector público europeo.

III.1.1.- Estructura de los tipos de cotización a la Seguridad Social.

III.1.2.- Peso relativo de las cuotas sobre otros recursos.

III.2.- Problemas económicos planteados por las cotizaciones sociales. Modelos alternativos de financiación.

## IV.- SUSTITUCION DE LAS COTIZACIONES EMPRESARIALES POR IVA: EFECTOS ECONOMICOS.

IV.1.- Efectos sobre el empleo.

IV.2.- Efectos sobre los precios.

IV.3.- Efectos sobre la competitividad exterior.

## V.- CONCLUSIONES.

## BIBLIOGRAFIA

## I.- INTRODUCCION

### I.1.-Una visión general de la problemática de la Seguridad Social.

Existe una preocupación creciente hoy por los temas de la Seguridad Social. Los problemas de insuficiencia financiera de los actuales sistemas de Seguridad Social y la búsqueda de soluciones alternativas para garantizar la cobertura de los servicios prestados por ellos, es relativamente reciente en el ámbito de los estudios de la Hacienda Pública o de la Economía del Sector Público.

Sin embargo, la dialéctica a la que se ha visto sometida la seguridad social tiene un carácter marcadamente contradictorio. Por una parte, dicha institución se enfrenta a una creciente demanda social en prestaciones y su ritmo de crecimiento se considera insostenible. Por otra, los resortes financieros que habían permitido su supervivencia durante años (especialmente las cotizaciones de empresarios y trabajadores) acusan un grave deterioro debido a la aparición de la crisis económica y el proceso de envejecimiento de la población.

La crisis financiera de la Seguridad Social española radica principalmente en el régimen financiero que utiliza. El principio de reparto, que consiste en detraer cada año una cuota sobre los salarios percibidos por los trabajadores activos para poder financiar el gasto en pensiones que deben satisfacerse anualmente.

Originalmente, las circunstancias de prosperidad económica y crecimiento demográfico justificaban la adopción de este principio por parte de los países. Después, los cambios

demográficos y la incidencia de la crisis económica han puesto de manifiesto las dificultades financieras de la seguridad social.

No obstante, también el sistema de seguridad social español cuenta con problemas específicos, debido a la mezcla de sistemas de Seguridad Social ( universal, profesional ), multitud de regímenes especiales que hacen que la población trabajadora se distribuya en diferentes categorías con desigual reparto de la carga, mezcla y heterogeneidad de las prestaciones ofrecidas (asistencia sanitaria, desempleo, pensiones, ayuda familiar, etc.). Todo esto, hace que sea difícil ofrecer solución única a las dificultades de financiación de la seguridad social.

El sistema de Seguridad Social español se sustenta básicamente por cotizaciones de trabajadores y empresarios. Los cambios demográficos que operan en prácticamente todos los países de la OCDE y la crisis de los modelos de crecimiento económico hacen que los trabajadores en activo cada vez soporten mayores cargas sobre sus salarios.

El sistema de reparto que cuenta con este medio financiero de cotizaciones no puede abusar de esta opción, debido a sus posibles consecuencias sobre el empleo, dificulta además, la combinación de capital-trabajo en las empresas. El hecho de que no se pueda compensar en frontera las cotizaciones sociales es un factor que resta asimismo competitividad a nuestros productos en los mercados internacionales.

Desde diversos ámbitos se denuncian los efectos negativos

que las cuotas patronales provocan. Numerosos estudios ofrecen alternativas diferentes de financiación recurriendo a otros medios financieros con el objetivo de que estas reduzcan su participación en los ingresos de la seguridad social. Sin embargo, ninguna de las soluciones propuestas está exenta de problemas económicos.

Probablemente, y siguiendo al profesor Fuentes Quintana<sup>1</sup>, la opción reformadora del sistema de financiación de la seguridad social sea imposible y se necesite una reforma en profundidad del sistema.

#### I.2.- Contenido del Trabajo.

El fin que persigue este trabajo será estudiar una de las muchas propuestas que los estudiosos del tema han aconsejado para hacer frente a los desequilibrios que genera el sistema de financiación de la Seguridad Social.

El trabajo se centra fundamentalmente sobre las cotizaciones sociales empresariales. Los efectos negativos que éstas generan y su posible sustitución por otras medidas alternativas.

En primer lugar, se considera en qué condiciones la contribución a la Seguridad Social puede identificarse como un

---

<sup>1</sup> Fuentes Quintana, E. (1986), "Opciones fiscales de los 80 ", Papeles de Economía Española, nº 27.



impuesto y cuando se aleja de la figura impositiva. Se tratará la incidencia económica del impuesto sobre el trabajo. El sujeto pasivo del impuesto no tiene que coincidir con el agente económico que soporta la carga del mismo. Veremos también cual es la incidencia distributiva de las cotizaciones sociales.

En segundo lugar, analizaremos las cotizaciones sociales como instrumento de financiación. La estructura de los tipos de cotización. Su relación con otros recursos. Efectuaremos el análisis tanto a nivel nacional como internacional.

Describiremos algunos de los modelos alternativos de financiación que permitan reducir los tipos de cotización.

Finalmente, nos centraremos en la sustitución de las cuotas empresariales por incrementos en los tipos del IVA y sus efectos económicos sobre el empleo, la inflación y el comercio exterior.

Terminaremos con un apartado de resumen de las principales conclusiones.

## II.- CONSIDERACIONES ANALITICAS DE LAS COTIZACIONES SOCIALES.

### II.1.-Naturaleza

Con frecuencia nos planteamos la cuestión de si las cotizaciones sociales son una contribución o un impuesto.

Para responder debemos definir lo que entendemos por contribuciones e impuestos. Contribuciones son pagos que los individuos realizan a cambio de obtener un beneficio fácilmente identificable. Por su parte, los impuestos suponen una obligación coactiva de efectuar un pago a favor del Estado, sin contraprestación definida.

De aquí se deduce que las cotizaciones a la Seguridad Social pueden ser consideradas como impuestos dada la tenue conexión que existe entre la contribución y la prestación recibida. Cuando un sistema de pensiones está basado en el reparto intergeneracional, mediante el cual la generación que actualmente trabaja financia las pensiones que se pagan en este momento, la contribución tiene una característica de impuesto "sui generis", debido a la debilidad de la relación entre contribución y beneficios privados identificables.

Algunos estudios <sup>2</sup>, han considerado la aportación del trabajador como una modalidad de impuesto directo, dado su carácter coactivo, y que la obligación tributaria nace en el momento de generación de renta - la obligación de cotizar se

---

<sup>2</sup> GONZÁLEZ Rabanal, H.C. (1989), La Reforma financiera de la Seguridad Social, Ed. Montecorvo, S.A.

deriva del hecho de trabajar y, por lo tanto de recibir un salario que actúa como índice revelador de la capacidad de pago - y la carga del impuesto es difícil de trasladar.

En el caso de que la aportación venga del empresario, las posibilidades de traslación del gravamen permiten identificar la contribución a un impuesto indirecto.

En cualquiera de los dos casos se trataría como un impuesto por tratarse de un tributo exigido sin una contraprestación directa.

De todo esto se deriva, algo realmente importante a la hora de evaluar la equidad y los efectos económicos de la actual Seguridad Social, y es saber quién paga efectivamente y quién recibe los beneficios. Los dos apartados siguientes tratan precisamente de esta cuestión.

## II.2.- Incidencia económica

La incidencia económica del impuesto sobre los factores de producción, es un aspecto que conviene considerar. Se trata de averiguar en qué medida el sujeto pasivo del impuesto es el que efectivamente soporta la carga del mismo. El resultado se verifica, basándose tanto en análisis de equilibrio parcial como de equilibrio general.

En el plano teórico y en el marco de un análisis de equilibrio parcial, puede observarse que la distribución de la carga del impuesto y la magnitud de la pérdida de bienestar dependen fundamentalmente de las pendientes de las curvas de oferta y demanda. En general, los empresarios cargarán con una mayor parte del impuesto a medida que la oferta de trabajo sea más elástica y la demanda menos elástica. Si la oferta fuera totalmente inelástica los empresarios podrían desplazar la carga a los empleados, es decir, los trabajadores verían reducidos sus salarios por el impuesto y los empresarios pagarían el salario de equilibrio.

Si consideramos un análisis de equilibrio general, el impuesto provocará una disminución de la cantidad ofrecida de trabajo, esto redundará en una caída del ratio trabajo/capital en la economía, lo que a su vez inducirá a un incremento en el ratio salario/precio del capital. El impuesto sobre las rentas salariales causará una elevación del precio relativo de los bienes producidos por las industrias con tecnología intensiva en trabajo. Por tanto, los empleados traspasarán parte del impuesto sobre las nóminas a los empleadores mediante una reducción de la cantidad ofrecida de trabajo, pero también desplazarán parte de la carga impositiva a las familias que compran productos intensivos en trabajo.

Tanto en el enfoque del equilibrio parcial, como en el de equilibrio general el traslado del impuesto sobre las nóminas estará en función de:

- a) Elasticidad de la oferta y demanda de trabajo con respecto al salario.
- b) Elasticidad de sustitución trabajo-capital.
- c) Elasticidad precio de los productos intensivos en trabajo.

No obstante, entre los estudiosos del tema, no existe coincidencia acerca de los mecanismos de traslación relevantes en cada caso, la mayoría de los especialistas está de acuerdo en que las cotizaciones sociales son soportadas por los trabajadores en su mayor parte.

Existen algunos estudios empíricos realizados por distintos autores para varios países<sup>3</sup>:

- En un estudio para Reino Unido en 1983 se concluye que el 40% de las cotizaciones patronales se trasladan hacia los precios en el caso de trabajadores varones, y en una proporción mayor para mujeres trabajadoras.

- En Estados Unidos para 1972 se ofrecen los resultados de que las cotizaciones sociales son absorbidas en su totalidad por los asalariados.

- Es relativamente reciente el estudio realizado para varios países en 1986, donde se concluye que el grado de traslación varía significativamente por países. En Japón la traslación vía

---

<sup>3</sup> Argimón, I. y González-Páramo, J.H. (1987), "Traslación e incidencia de las cotizaciones sociales por niveles de renta en España 1980-1984", Documento de Trabajo n201, Fundación FIES-CECA.

precios se estima en un 100%, en Italia y EE.UU. las cotizaciones se absorben por los trabajadores en su totalidad. Para Francia, Alemania Federal, Holanda, Suecia y Reino Unido, el grado de traslación es del 10% hacia el consumo.

Para el caso español, el estudio antes citado, y efectuado por Argimón y González-Páramo confirma la hipótesis de que la seguridad social influye en el coste laboral bruto relevante para las empresas. Por lo tanto, no puede descartarse la hipótesis de que ambas partes de la cotización a la Seguridad Social sean soportadas por el factor trabajo.

### II.3.-Incidencia distributiva

En los últimos años el análisis de los efectos de las cuotas a la seguridad social sobre la distribución de la renta han cobrado importancia y han surgido numerosos estudios empíricos de gran relevancia.

Los estudios llevados a cabo en España son los de Diego Perona (1972), Leoncio Pérez Morales (1974), Victorio Valle (1974), Manuel Lagares (1977) y Francisco Castellano (1977). Todos ellos destacan la regresividad de las cotizaciones sociales como factor relevante en la regresividad de los ingresos públicos en su conjunto.

Las conclusiones obtenidas por Carlos Monasterio<sup>4</sup>, son que el sistema de seguridad social español de base profesional y de reparto no es un mecanismo redistribuidor, sino más bien un medio de mantenimiento de renta.

El sistema atenta contra la equidad por varios motivos:

1.-Perjudica la "equidad horizontal", discrimina en entre individuos por el hecho de que sólo la renta salarial es gravada mientras que la renta del capital queda excluida. El hecho de que los trabajadores de igual salario puedan estar incluidos en categorías diferentes - regímenes especiales - y sujetos a tipos de cotización distintos, hacen que la renta gravada en cada caso sea distinta.

2.- La "equidad vertical" queda perjudicada, debido a la exclusión de las rentas del capital, cuya importancia crece a medida que crece la renta. La renta salarial por encima de cierto nivel también queda excluida.<sup>5</sup>

3.- Falta de lógica al establecer las categorías de cotización, ya que unas se establecen en función de la titulación y otras en función del trabajo que se ejerza.

4.- Excesiva complejidad del sistema a la hora de girar los tipos.

---

<sup>4</sup> Monasterio, C. (1984), "Seguridad Social y redistribución de la renta", Hacienda Pública Española, nº 86.

<sup>5</sup> Si el salario excede de la base máxima, sólo cotiza por el importe de ésta y se es menor de la base mínima se eleva hasta esa cantidad.

5.- Cuando los dos cónyuges trabajan contribuyen mucho más a la seguridad social, que una familia con un sólo trabajador, incluso aunque la renta de éste último sea superior.

6.- Las personas que originalmente tienen un mayor nivel de renta, generalmente entran más tarde al mercado de trabajo. El ganar una renta mayor durante un periodo más corto, les permite beneficiarse de los topes de cotización y durante la jubilación la corriente de pensiones recibida es mayor.

7.- Discrimina gravemente en contra de las empresas que utilizan predominantemente el factor trabajo en su producción, lo que lleva a penalizar el empleo.

En uno de los estudios más recientes<sup>6</sup>, se efectúa un análisis de la incidencia distributiva de las cotizaciones sociales para el periodo 1980-1984. El perfil que se ofrece es el de una acusada regresividad de las cotizaciones sociales, aunque esta se ha reducido ligeramente debido tanto a la ampliación de las bases máximas de cotización, como a la participación de los ingresos por trabajo en esas bases imponibles ampliadas de los contribuyentes con mayor nivel de ingresos.

En consecuencia, no sólo no debe considerarse a la seguridad social como mecanismo redistribuidor, sino que los efectos de la

---

<sup>6</sup> Argimón, I. y González-Páramo, J.H. (1987), *op.cit.* p.16



financiación de las prestaciones del sistema mediante cotizaciones sociales sobre la distribución de la renta son perversos para reducir las desigualdades.

### III.- COTIZACIONES SOCIALES COMO INSTRUMENTO DE FINANCIACION PUBLICA. COMPARACION INTERNACIONAL.

La financiación de la Seguridad Social se asienta actualmente sobre dos pilares fundamentales: cotizaciones sociales, que constituyen el ingreso principal, y las transferencias recibidas de otras administraciones públicas (fundamentalmente del Estado), que han crecido de forma espectacular en los últimos años. Otras clases de ingresos no han llegado a tener un peso significativo.

Pese a la discriminación de la relación existente entre cuotas/subvenciones en los últimos años, las cotizaciones de empresarios y trabajadores siguen siendo uno de los principales recursos coactivos del Sector Público pasando esta relación de 89/11 por 100 en 1977 a 70/28 por 100 en 1989.

#### III.1.-El papel de las cotizaciones sociales en el marco de un sector público europeo.

La unificación de los mercados de factores juega un papel primordial en la consecución de un mercado único europeo. En el factor trabajo, las cotizaciones sociales o los impuestos sobre las nóminas distorsionan las decisiones de los agentes implicados y conducen a una asignación ineficiente de este recurso.

En un proceso emprendido de armonización de la imposición indirecta y el comienzo de la armonización sobre la imposición

directa, cabe esperar que en el futuro se tienda a armonizar también los sistemas de financiación a la Seguridad Social.

Existe una clara división de los sistemas de Seguridad Social adoptados por los países comunitarios (universal, profesional, mixto) y, por tanto, una diferencia en los mecanismos de financiación que cada uno tiene, centrados fundamentalmente en subvenciones estatales y cotizaciones de empresas y trabajadores.

\* Desde el punto de vista de las fuentes de financiación.

- Dinamarca e Irlanda.- La principal fuente de financiación proviene de los fondos estatales.

- Reino Unido y Grecia.- Los ingresos por cotizaciones y fondos estatales están muy equiparados.

- Bélgica, Francia, Italia, Holanda, Alemania, Luxemburgo y España.- Cuyos ingresos proceden mayoritariamente de las cotizaciones.

\* En cuanto a la división entre cotizaciones de trabajadores y empresarios.

- Portugal, Francia, Grecia, España, Bélgica, Irlanda e Italia.- El tipo que recae sobre los empresarios es mayor que para los trabajadores.

- Luxemburgo, Alemania, Reino Unido.- Las cotizaciones sociales entre empresas y trabajadores son prácticamente iguales.

- Holanda y Dinamarca. - Los trabajadores contribuyen con mayores tipos que los empresarios.

El peso de las cotizaciones sociales sobre el total de ingresos fiscales totales se recoge en el cuadro siguiente. En Francia, Holanda, España e Italia las cotizaciones suponen más de un 30% del total de recursos.

Cuadro nº 1  
Estructura de los ingresos fiscales  
en los países de la CEE. 1985  
(% del PIB)

| <u>País</u>       | <u>Total ingresos</u><br><u>fiscales</u> | <u>Cotizac. Segur. Social</u> |                   |
|-------------------|--|-------------------------------|-------------------|
|                   |  | <u>Trabajador</u>             | <u>Empresario</u> |
| BELGICA *         | 47                                       | 6                             | 8                 |
| DINAMARCA         | 49                                       | 1                             | 1                 |
| FRANCIA           | 46                                       | 6                             | 13                |
| REP. FED. ALEMANA | 38                                       | 6                             | 7                 |
| GRECIA *          | 35                                       | 5                             | 5                 |
| IRLANDA           | 38                                       | 2                             | 4                 |
| ITALIA            | 41                                       | 3                             | 10                |
| LUXEMBURGO *      | 41                                       | 4                             | 6                 |
| HOLANDA           | 45                                       | 8                             | 8                 |
| PORTUGAL *        | 32                                       | 3                             | 5                 |
| ESPAÑA            | 28                                       | 2                             | 9                 |
| REINO UNIDO       | 39                                       | 3                             | 4                 |

---

\* año 1984.

Fuente: Carlos Monasterio, (1989)

### III.1.1.- Estructura de los tipos de cotización a la Seguridad Social.

El cuadro nº 2, recoge información acerca del peso que las cotizaciones sociales empresariales respecto al PIB tienen en la OCDE, CEE y España.

Cuadro nº 2  
Cotizaciones Sociales Empresariales  
(% del PIB)

|        | <u>1975</u> | <u>1980</u> | <u>1981</u> | <u>1982</u> | <u>1983</u> | <u>1984</u> | <u>1985</u> | <u>1986</u> | <u>1987</u> |
|--------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| OCDE   | 5,3         | 5,8         | 5,9         | 5,9         | 5,9         | 5,9         | 5,9         | 6,0         | 6,4         |
| CEE    | 6,2         | 6,3         | 6,4         | 6,4         | 6,5         | 6,4         | 6,4         | 6,5         | 6,6         |
| España | 7,5         | 9,1         | 9,6         | 9,6         | 9,3         | 9,1         | 9,0         | 8,9         | 9,1         |

Fuente: González-Páramo, J.M. (1989)

El principal rasgo diferenciador de España es el gran peso que las cotizaciones empresariales tienen con respecto al promedio de países de la CEE. En 1987 es casi un 40% superior a la media comunitaria. Desde el año 1975 a 1987 el crecimiento ha sido en España de un 22% mientras que en la CEE sólo se incrementó un 6,5%.

Este peso relativo superior de las cotizaciones empresariales es el resultado de factores tales como las base de cotización y número de cotizantes, ya que los tipos aplicables

a la empresa han disminuido progresivamente desde 1979 a 1985 en un 17,6 %, manteniéndose hasta 1989 en un 24 por 100. (véase cuadro nº 3)

Cuadro nº 3

Tipos impositivos legales de cotización

a la Seguridad Social. (en %)

|      | <u>Empresa</u> | <u>Trabajador</u> | <u>Total</u> |
|------|----------------|-------------------|--------------|
| 1979 | 29,15          | 5,15              | 34,30        |
| 1980 | 28,55          | 5,05              | 33,60        |
| 1981 | 28,14          | 4,96              | 33,10        |
| 1982 | 27,28          | 4,96              | 32,10        |
| 1983 | 25,80          | 4,82              | 30,60        |
| 1984 | 24,30          | 4,80              | 29,10        |
| 1985 | 24,00          | 4,80              | 28,80        |
| 1986 | 24,00          | 4,80              | 28,80        |
| 1988 | 24,00          | 4,80              | 28,80        |
| 1989 | 24,00          | 4,80              | 28,80        |

Fuente: González-Paramo, J.M. (1989)

Sin embargo, si únicamente consideramos las cotizaciones sociales a cargo del empleador, España figura como el país con un tipo impositivo más alto. Cuando se consideran conjuntamente las cotizaciones sociales a cargo del empresario y trabajador, en cambio, la posición de España varía y desciende hasta un tercer lugar, según se aprecia en el cuadro nº4, después de Francia y Portugal. Mientras que el tipo de cotizaciones para los

trabajadores exceptuando a Dinamarca que es el menor de la CEE, se sitúa en penúltimo lugar delante de Grecia.

CUADRO Nº 4

Tipo impositivo legales de las cotizaciones  
sociales en los países de la CEE.(en %)

|                                | <u>Empresa</u> | <u>trabajador</u> | <u>total</u> |
|--------------------------------|----------------|-------------------|--------------|
| Dinamarca <sup>2</sup>         | -              | -                 | 3,5          |
| Irlanda <sup>4</sup>           | 12,10          | 5,50              | 17,60        |
| Bélgica <sup>4</sup>           | 11,60          | 8,65              | 20,25        |
| Francia <sup>4</sup>           | 23,62          | 13,18             | 36,80        |
| Repub.Fed.Alemana <sup>2</sup> | 9,60           | 9,60              | 19,20        |
| Grecia <sup>2</sup>            | 9,90           | 4,75              | 14,25        |
| Italia <sup>2</sup>            | 18,81          | 7,15              | 25,96        |
| Lusemburgo <sup>2</sup>        | 8,00           | 8,00              | 16,00        |
| Holanda <sup>4</sup>           | 6,10           | 19,50             | 25,60        |
| Portugal <sup>4</sup>          | 23,00          | 8,00              | 29,00        |
| España <sup>2</sup>            | 24,00          | 4,80              | 28,80        |

1) año 1985. 2) año 1986

Fuente: González-Páramo, J.M.(1989)

Probablemente los mayores tipos sean consecuencia de que en el caso de España la base de cotización es más reducida que en la CEE, por la existencia de bases máximas que posibilita legalmente que parte de los salarios reales no coticen. Lo habitual en la CEE es la cotización de todos los salarios reales, sólo en algunos países se establece un único "plafond máximo" posibilitando que la base de cotización sea más amplia y

comprenda la práctica totalidad de las retribuciones. Por último, la tasa de ocupación en España es muy inferior al resto de países de la CEE.

III.1.2.- Peso relativo de las cuotas sobre otros recursos.

Como apuntábamos anteriormente la relación cuotas/subvenciones en los últimos años ha disminuido considerablemente, aunque en el año 1989 el 70% de los recursos totales de la Seguridad Social están financiados por cuotas quedando un 28% para subvenciones y el 2% de otros recursos.

Según se observa en el cuadro nº5 las proyecciones de las cotizaciones sociales podrán ver reforzado su papel en la financiación de la seguridad social ya que en media de la CEE pasará de un 66,6% a 68,0% entre 1984 y 1990. Esto se producirá en casi todos los países miembros excepto en España, Luxemburgo y Holanda. Por el contrario, tomará mayor protagonismo en España y Luxemburgo la financiación a través de transferencias del Estado, aunque en la media de países de la CEE esta partida disminuye un 4,3%. Por otro lado, países como Dinamarca, Grecia, Holanda y Reino Unido incrementan los recursos a través de la partida de otros ingresos como son tasas por servicios prestados ingresos patrimoniales, etc.

Según se observa, para 1984, España se situaba 6,5 puntos por encima de la media de la CEE en cuanto a las cotizaciones, mientras que en contribuciones públicas se sitúa por debajo de



la media en 2,5 puntos. Las proyecciones para 1990 indican un comportamiento opuesto pasando las cotizaciones sociales a estar por debajo de la media y las contribuciones públicas 7,7 puntos por encima.

La relación cotizaciones sociales/subvenciones estatales para el año 1990 disminuye significativamente respecto al año 1984 y 1989. Asimismo, el peso relativo que España se le otorga a la partida de otros ingresos es cuantitativamente insignificante.

#### CUADRO NO 5

##### Estructura de las fuentes de financiación

##### a la Seguridad Social(en %)

|             | <u>cotiz.sociales</u> |             | <u>subv.estatales</u> |             | <u>Otros</u> |             |
|-------------|-----------------------|-------------|-----------------------|-------------|--------------|-------------|
|             | <u>1984</u>           | <u>1990</u> | <u>1984</u>           | <u>1990</u> | <u>1984</u>  | <u>1990</u> |
| Bélgica     | -                     | -           | -                     | -           | -            | -           |
| Dinamarca   | 14,4                  | 15,8        | 78,8                  | 7,2         | 7,2          | 9,4         |
| Alemania    | 71,2                  | 73,1        | 25,3                  | 23,6        | 3,5          | 3,3         |
| Grecia      | 46,9                  | 47,3        | 49,0                  | 48,5        | 4,1          | 4,2         |
| España      | 73,1                  | 64,5        | 25,8                  | 34,8        | 1,0          | 0,7         |
| Francia     | 76,4                  | 78,5        | 20,2                  | 18,5        | 3,4          | 3,0         |
| Irlanda     | 33,3                  | 33,7        | 65,9                  | 65,6        | 0,8          | 0,7         |
| Italia      | 67,7                  | 68,4        | 30,7                  | 30,2        | 1,6          | 1,4         |
| Luxemburgo  | 59,5                  | 57,2        | 32,2                  | 35,7        | 8,3          | 7,0         |
| Holanda     | 68,2                  | 66,6        | 17,7                  | 13,7        | 14,1         | 19,7        |
| Portugal    | 64,4                  | 64,4        | 33,1                  | 33,3        | 2,5          | 2,4         |
| Reino Unido | 47,1                  | 47,6        | 43,6                  | 42,8        | 9,7          | 9,6         |
| Media CEE   | 66,6                  | 68,0        | 28,3                  | 27,1        | 5,1          | 4,9         |

Fuente: López, Teresa (1989)

Como resultado del análisis anterior se desprende, que existe una reducida distancia en la estructura de financiación de la protección social entre España y la CEE de las cotizaciones sociales, e inferior de las transferencias del Estado y otros ingresos para 1984. No obstante, la proyección para 1990 indica que se invierte la tendencia para las dos partidas más significativas.

Como resumen podemos decir, que la estructura de financiación será llamada a conocer ciertos cambios. Desde el punto de vista de la naturaleza de los ingresos, los cambios irán en el sentido de un crecimiento de parte de las cotizaciones sociales excepto para España y Holanda. En España las contribuciones públicas vendrán a compensar el retroceso experimentado por las cotizaciones sociales, mientras que en Holanda será la partida de otros ingresos la que se incremente en un 40%.

La posibilidad de comprobar estas proyecciones es difícil debido al conocido retraso con que se publican los datos a nivel internacional, lo que exigiría esperar a las próximas series de datos para comprobar su validez.

### III.2.-Problemas económicos planteados por las cotizaciones sociales. Modelos alternativos de financiación.

Como hemos visto en el anterior apartado, las cuotas patronales a la Seguridad Social en España están muy por encima del resto de los países de la CEE. Las empresas que operan en el mercado con un fuerte componente de mano de obra se quejan de que las cuotas a la Seguridad Social encarecen sus productos impidiéndoles competir en el mercado internacional.

Las cotizaciones se juzgan también contrarias con los objetivos de política de empleo, ya que entra a formar parte del coste laboral bruto de las empresas, y por tanto favorece a aquellas que usan intensivamente el factor capital en detrimento de las que usan la mano de obra como componente fundamental de su producción.

Es por estos motivos fundamentalmente, por lo que desde diversos ámbitos se pide una reducción de esta partida financiera.

Siguiendo a Zabalza, podemos ver como afectan las cotizaciones a la Seguridad Social en los costes laborales empresariales. Para unas condiciones de producción y de mercado dadas, el coste laboral real vendrá dado por el salario nominal más las cotizaciones asociadas al mismo y a cargo del empresario, y todo ello en relación al precio.

$$CL = WR (1+S)$$

CL= coste laboral real

WR= salario real

S = tipo de cotización

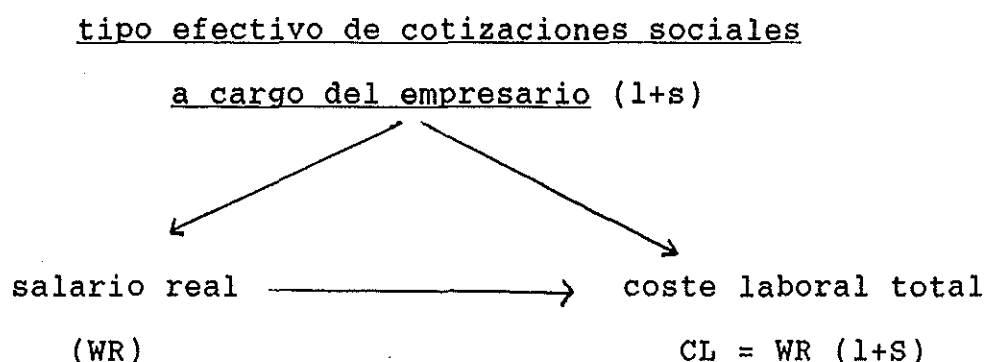
Si el tipo de cotización se reduce, el coste laboral se reducirá. Pero éste no es el único efecto que cabe esperar de un cambio en las cotizaciones sociales. El salario real es una variable que depende también de otros factores que entran a formar parte de las negociaciones salariales. Por ello es probable que al disminuir  $s$  a  $s'$ , haya también un cambio en el coste laboral.

$$CL' = WR' (1+S')$$

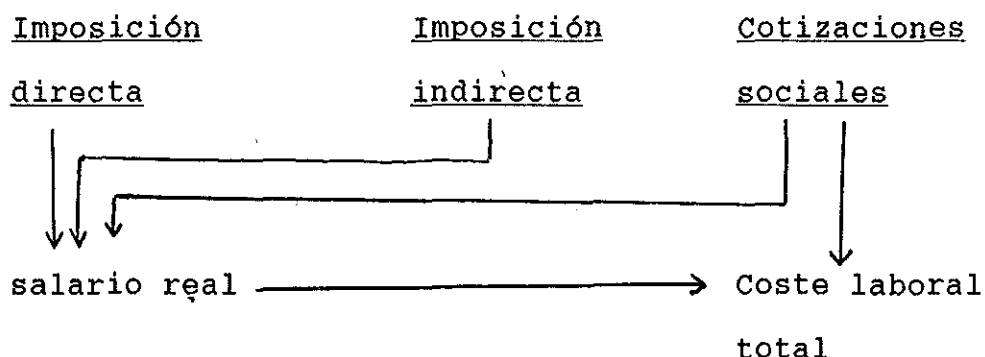
Luego el coste laboral, se ve afectado directamente por una reducción de las cotizaciones, e indirectamente por el cambio en el salario real.

Las cotizaciones sociales también afectan de forma negativa al salario real. Las cotizaciones empresariales recaen legalmente sobre el empresario, pero su incidencia real dependerá de la elasticidad de la oferta y la demanda. En condiciones normales parte de ese impuesto será trasladado hacia el trabajador en forma de un menor salario real y parte lo soportará el empresario en forma de un mayor coste laboral. Por tanto, el

coste laboral se ve afectado directamente por el impuesto, e indirectamente por el salario real.



Sin embargo, no sólo las cotizaciones influyen sobre el coste laboral a través del salario real. El coste laboral también se ve afectado de forma indirecta por la imposición directa sobre el salario y la imposición indirecta sobre este colectivo. El trabajador estará interesado en el salario que acabará en sus bolsillos y el poder de compra de ese salario. En resumen:



Cuando desde diversos ámbitos se oye que una reducción de las cotizaciones sociales sería beneficiosa para la competitividad de nuestros productos y que la diversidad de tipos

en el contexto internacional lo único que hace es beneficiar a aquellos países que poseén una escala menor. Vemos que en la práctica no ha ocurrido, y es debido a que lo que cuenta en realidad es el total de los costes de la mano de obra y las cotizaciones sociales sólo son una parte de ellos.

Por tanto, la comparación que realmente tiene sentido desde un punto de vista económico es la referente al total de la presión fiscal sobre el factor trabajo, lo que se denomina "cuña fiscal".

Como señala Zabalza, si sólo se consideran las cotizaciones sociales a cargo del empresario, en 1983 España figura en el tercer lugar de los países comunitarios de presión fiscal sobre el trabajo, con un tipo efectivo del 19,4%. Cuando se consideran conjuntamente cotizaciones sociales de trabajadores y empresarios la posición desciende un puesto más. Finalmente, si se considera toda la cuña fiscal ( es decir, impuestos directos, indirectos y cotizaciones sociales ), España se posiciona en último lugar.

Esto sugiere que en España la presión fiscal global sobre el coste laboral es más baja que en otros países. No quiere decirse que si se demuestra que una disminución de las cotizaciones sociales pueden llevar a una reducción del coste laboral sería adecuado llevarla a cabo para incrementar nuestra competitividad y el nivel de empleo. En cualquier caso habrá que tener en cuenta cómo se financia esa reducción de ingresos.

### \* MODELOS ALTERNATIVOS

Desde el punto de vista exclusivo de la financiación y ante los problemas de los efectos económicos que originan las cotizaciones a la Seguridad Social y la pérdidas de bienestar ya comentadas, se han producido una serie de propuestas alternativas que solicitan la sustitución de las cotizaciones por otros mecanismos, entre los que destacan:

- 1.- Recurrir a otros elementos para determinar la base de cálculo de las cotizaciones.
- 2.- Empleo de medidas tributarias
- 3.- Otras propuestas

#### 1.- Recurrir a otros elementos para determinar la base de cálculo de las cotizaciones.

Se pretende con este tipo de medidas basar la cotización en elementos distintos al salario con el fin de no penalizar la mano de obra, es decir, se trata de basar las cotizaciones en otro tipo de índices reveladores de la capacidad económica en la empresa.

- a) Cifra de facturación o negocios.
- b) Los recursos propios.
- c) El valor añadido
- d) Las amortizaciones.

Todas estas alternativas poseen tanto ventajas como inconvenientes.

Algunas ventajas: contribuiría a eliminar la discriminación entre empresas muy mecanizadas y empresas con numerosa mano de obra. La disminución de costes laborales favorecería la competitividad internacional y haría aumentar las exportaciones. Contribuiría a liberar recursos que podrían mejorar el nivel de autofinanciación de las empresas incentivando la inversión.

Algunos inconvenientes: La carga global de las empresas no disminuiría, sólo se transferiría de las empresas con mucha mano de obra a las muy mecanizadas, restableciendo así el equilibrio entre los sectores y poniendo fin a la discriminación entre empresas con utilización intensiva de capital y aquellas que utilizan más mano de obra.

La ampliación de la base de cotización al valor añadido podría tener efectos negativos sobre el crecimiento económico, al gravar los beneficios y verse éstos doblemente gravados por el Impuesto de Sociedades y gravar dos veces la inversión, es decir, se gravan los beneficios de inversión cuando se producen y se vuelven a gravar cuando se retienen las cantidades destinadas a su amortización. Una medida de este tipo podría provocar un freno en el aparato productivo y afectar directamente al empleo.

Por otra parte, la cotización basada en el valor añadido implicaría un trato discriminatorio para empresas individuales que no emplean asalariados y que bajo este criterio, tendrían que pagar las cotizaciones patronales.



## 2.- Empleo de medidas tributarias

Dentro de este epígrafe distinguimos dos opciones:

2.1.- La vía de la tributación.

2.2.- La vía de la presupuestación.

2.1.-La vía de la tributación como recurso alternativo de financiación:

a) Afectación de los impuestos por especial vínculo ante el hecho imponible y la generación del riesgo cubierto por la seguridad social.

Se trata de establecer un impuesto sobre las acciones que comportan un riesgo, por ejemplo (el esquí), el consumo de determinados productos ( alcohol, tabaco, grasas animales ) o realizaciones de ciertas actividades (utilización de automóviles).

Parece lógico que sea la Seguridad Social quien se benefice del incremento de estos precios ya que es ella, quien tiene que pagar buena parte de las malas consecuencias de ese consumo o actividad.

No obstante, el establecimiento de esta modalidad de gravámenes encuentra también dificultades, dado que no toda la asistencia en caso de accidentes traumáticos se deriva de la práctica del esquí, o de la utilización de automóviles.

b) Recurso a nuevas modalidades impositivas.

Aquí se recurre a las figuras impositivas, sin que el hecho imponible guarde relación alguna con la generación de riesgos.

b.1) Impuestos sobre la energía.

Con la finalidad de favorecer el incremento del empleo y aprovechando su capacidad para generar ingresos, en aquellos Estados donde la utilización de la energía ocupa un lugar predominante. El beneficio derivado de incentivar la utilización de mano de obra para gravar la energía sería muy discutible. Por otro lado, la sustitución de una base mayor (salarios) por una menor (consumo de energía), supondría la necesidad de aplicar mayores tipos para obtener el mismo nivel de recaudación y, esto se podría interpretar como un incremento de la presión fiscal.

b.2) Impuestos sobre las loterías.

Se trataría de un impuesto voluntario y no coactivo, que persigue gravar una capacidad de pago determinada por el interés de cada uno, y este tipo de actividades goza de gran popularidad, lo que produciría un importante potencial recaudatorio.

No obstante, el establecimiento de este impuesto podría resultar regresivo debido a que aquellos que sus

condiciones de vida son peores confían mucho más en sus posibles resultados.

b.3) Impuesto sobre los beneficios de sociedades.

Se pretende incidir sobre la capacidad de pago de las empresas. Pero encierra algunas dificultades:

- Inestabilidad e irregularidad en la base imponible y generaría una recaudación fluctuante.

- Doble imposición. Dado que en nuestro país existe un impuesto específico sobre el beneficio de sociedades, se produciría una doble tributación de los mismos. En nuestro país la posibilidad sería de aplicar un sobretipo al vigente impuesto.

- Dado que se actuaría sobre una base menor que el montante de los salarios, llevaría aparejada la necesidad de aplicar mayores tipos con el fin de mantener el nivel de recaudación y tendría graves consecuencias.

b.4) Impuesto sobre el capital.

La modalidad de gravamen podría adoptar "la forma de una tasa basada estadísticamente en la plusvalía del capital resultante del enriquecimiento nacional y de la evolución de los precios". Pero sí, "la tasa fuera demasiado débil sólo aportaría una cantidad insuficiente, sí, por el contrario, fuera demasiado

fuerte correría el riesgo de constituir un obstáculo al desarrollo de la economía".

C) Recargos sobre los impuestos existentes.

c.1) Agravación de los tipos de impuestos sobre el patrimonio.

La creación o el aumento según los países del impuesto sobre el patrimonio, sería un método, que con ciertas precauciones no debería repercutir demasiado en los precios y los salarios.

Este procedimiento podría favorecer la "progresividad total" en la medida en que están sometidas a este tipo de impuestos, las personas de más elevado nivel de recursos.

c.2) Tasa adicional al impuesto de sociedades.

Su empleo comporta importantes inconvenientes:

- Por el mecanismo de la traslación tendría efectos sobre la elevación precios disminuyendo el poder adquisitivo de los consumidores. Si se tralada hacia los trabajadores tendría efectos sobre el nivel de salario real.
- Penalizaría la inversión.
- El mayor tipo sobre el beneficio derivaría en una pérdida de competitividad en los mercados internacionales.
- Inestabilidad de la base del impuesto.

c.3) Sobretipo en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

La propuesta de cambiar el actual sistema de financiación a la Seguridad Social basado en las cotizaciones por un sobretipo en el Impuesto sobre la Renta, presenta algunas ventajas pero también tendría sus inconvenientes:

Ventajas:

1) Dado que el Impuesto sobre la Renta se aplica a todos los ingresos mediante una escala progresiva, con el incremento de sus tipos se desplazaría la mayor carga tributaria desde las rentas más bajas hacia la más altas, produciéndose, desde el punto de vista de la justicia fiscal, el efecto contrario al que actualmente tiene lugar con la aplicación de un gravamen fuertemente regresivo como el de las cotizaciones sociales.

2) Se lograría un descenso de los costes salariales de las empresas, que podría tener un efecto favorable sobre las exportaciones y dar lugar de ese modo a un alivio en el saldo de la Balanza Comercial.

3) Produciría efectos positivos sobre el empleo.

Inconvenientes:

1) Un cambio de esta naturaleza provocaría un debate sobre la concepción misma de la Seguridad Social y las funciones que se deben asignar a esta institución.

2) La ruptura del vínculo cotización-prestación que se generaría para determinados contribuyentes o para aquellos que sin estar sometidas a la obligación de declarar en el IRPF, reciben prestaciones de la Seguridad Social, generaría cierto malestar social.

3) Hay quienes son excépticos a los efectos favorables que provocaría el alivio de la carga para las empresas, ya que posiblemente los trabajadores de más baja remuneración exijan una parte de esas mayores ganancias de los empresarios en forma de mayores salarios.

#### c.4) Incremento en los tipos de IVA

La propuesta de sustituir cotizaciones empresariales por IVA, o en su caso una rebaja de ésta financiada por incrementos en este tipo de impuesto, ha generado últimamente un gran debate dentro de la literatura hacendística.

El principal apoyo a tales propuestas residiría en la experiencia internacional. Países como Argentina recurrieron a un aumento de los tipos de IVA como compensación a la pérdida de ingresos generados por la abolición de las cotizaciones sociales en 1980. Bélgica en 1981, decide incrementar los tipos de IVA para rebajar la carga que recae sobre los trabajadores. Uruguay también acepta el cambio en 1977. Sin embargo, la evaluación de esta política revela que en

países como Argentina se ha operado una distribución del ingreso en favor del factor empresario a costa de los asalariados. En cambio para los Países Bajos la sustitución definitiva de cotizaciones patronales por IVA, se ha calculado se traducirá en un incremento del empleo.

Recientes investigaciones llevadas a cabo en nuestro país no coinciden al evaluar los efectos que este cambio de financiación produciría fundamentalmente sobre el empleo. La falta de datos concluyentes y la complejidad del tema provoca posturas encontradas entre los autores.

En el siguiente capítulo revisaremos esta propuesta con más profundidad y destacaremos los efectos del cambio de financiación sobre las variables económicas más relevantes.

## 2.2.- La vía de la presupuestación.

Nos referimos al cambio del actual modelo financiero de la Seguridad Social que se centraría en una mayor participación del Estado mediante un incremento en las transferencias. En la medida en que llevara aparejada la correlativa eliminación o reducción de las cotizaciones también está revestida de importantes defectos, como son el carácter irregular de algunos recursos presupuestarios, el agravamiento de la presión fiscal o el déficit público, el cuestionamiento de

la asignación anual concedida a la Seguridad Social en pugna con otras partidas del presupuesto.

### 3.- Otras propuestas.

Dentro de estos planteamientos aparecen líneas de reforma que suponen un ajuste de la Seguridad Social a las actuales circunstancias demográficas y económicas.

Carlos Monasterio<sup>7</sup>, propone que podría transformarse gradualmente la cuota patronal en cuota obrera, de forma que el salario en nómina se incrementara a medida que fuera traspasándose, evitando los perjuicios a los trabajadores. Una medida de este tipo no supondría ningún alivio para la situación financiera de la Seguridad Social, pero haría explícito y visible el coste de las pensiones para los afiliados.

Otras propuestas, incluyen la reducción de cuotas patronales, mediante la supresión de topes máximos de cotización.<sup>8</sup> Cuando las cotizaciones están sujetas a topes máximos, éstas son socialmente regresivas. De ahí algunas propuestas en favor de la supresión progresiva de topes máximos, que pueden ser compensados con una reducción de tipos.

---

<sup>7</sup> Monasterio, C. (1989), "la financiación de la Seguridad Social en el marco de un Sector Público Europeo", Documento presentado al seminario: "Europa como destino de la economía española, exigencias fiscales y financieras. mimeo.

<sup>8</sup> Gonzalo, B. (1989), "Los Sistemas de Seguridad Social en la CEE", Documento presentado al seminario: "Europa como destino de la economía española: exigencias fiscales y financieras". mimeo



García de Blas<sup>9</sup> propone una reducción en los tipos de cotización empresarial. La falta de ingresos debería compensarse con la reducción del fraude, eliminación de determinados gastos fiscales del impuesto sobre la renta y/o sociedades.

Otra vía de financiación alternativa si se rompe el supuesto de neutralidad para el ingreso, sería disminuir el gasto público restante.

Por último, se podrían incrementar las necesidades de endeudamiento del Sector Público para financiar la disminución de las contribuciones empresariales a la Seguridad Social, con las consabidas consecuencias que esta medida supondría.<sup>10</sup>

En resumen, podríamos decir, que muchas han sido las soluciones propuestas para financiar la pérdida de recaudación que supondría una disminución o abolición de las cotizaciones sociales empresariales, antes de defender una reforma radical del sistema de Seguridad Social. Hemos querido reflejar algunas de ellas, sin olvidar que existen otras más. No obstante, las ganancias netas de eficiencia resultantes de rebajar las cotizaciones sociales son muy cuestionables, dependerá de la medida que se elija para mantener la neutralidad de estos ingresos.

---

<sup>9</sup> García de Blas, A. (1987), "El debate interminable sobre la estructura de financiación de la protección social", *Papeles de Economía Española* nº 30/31

<sup>10</sup> Belnebas, L. y otros (1986), "Sustitución de la cuota empresarial a la Seguridad Social por imposición indirecta en España", *Información Comercial Española*, nº 638, Octubre.

IV.- SUSTITUCION DE LAS CUOTAS EMPRESARIALES A LA SEGURIDAD  
SOCIAL POR IVA: EFECTOS ECONOMICOS

La reciente incorporación de España a la CEE ha impulsado el debate en torno a la propuesta de reducir las cotizaciones empresariales financiando la pérdida mediante aumentos en los tipos de IVA. Las propuestas tendentes a la armonización del IVA señalan que debería haber dos tipos de IVA, normales (entre el 14 y 20 por 100) y reducidos (entre el 4 y 9 por 100), eliminándose el tipo incrementado.<sup>11</sup> Actualmente en España los tipos de IVA son el 6,12 y 33 por 100, lo que significa que nuestro país tendría que incrementar los tipos normales de IVA.

En un informe presentado por la organización empresarial CEOE al Consejo Asesor de la Exportación, sobre medidas a adoptar frente a 1993, se enumeran exhaustivamente un conjunto de medidas que deberían adoptarse, entre ellas está la reiterada petición de reducciones en las cuotas patronales a la Seguridad Social aprovechando cualquier elevación de los tipos de IVA relacionados con la armonización comunitaria.<sup>12</sup>

Sin embargo, los efectos de esta medida provocan posiciones encontradas entre los estudiosos del tema. Los defensores de esta reforma respaldan la bondad de la misma fundamentalmente por

---

<sup>11</sup> Donges, J.B. (1988). "Problemas y perspectivas del Mercado Unico Europeo". Información Comercial Española, semana del 5-11 de septiembre.

<sup>12</sup> Informe: "Internalización de la industria española", CEOE. Vid. ABC 30-4-1990.

sus efectos sobre el empleo y la mejora de la competitividad exterior. Por contra, otras investigaciones ponen de manifiesto las contradicciones que sobre estas variables provocaría la reforma.

\* Efectos sobre el empleo.

El efecto positivo sobre el empleo que provoca una reducción de las cotizaciones empresariales financiadas por incrementos de IVA ha sido defendido por varios autores.

Sin embargo, otros expertos como Zabalza<sup>13</sup> sostienen que los efectos de tal medida sobre los costes laborales serían mínimos, y su impacto sobre el empleo prácticamente despreciables. El autor considera que frecuentemente se acostumbra a tener sólo en cuenta el efecto de las cotizaciones sobre el coste laboral. Si es así, y según sus estimaciones, una reducción de 3 puntos en los tipos legales vigentes de cotización a cargo del empresario provocarían un descenso de los costes laborales de 2,27% y un incremento del empleo en un 2,7%, bajo el supuesto de mantenimiento de los salarios reales.

Ahora bien, si este descenso de recaudación se financia mediante incrementos en los tipos de IVA el supuesto de mantenimiento de salarios reales no se puede sostener, sobre ellos inciden dos efectos de signo contrario, el descenso de las cotizaciones sociales y el incremento en la imposición indirecta,

---

<sup>13</sup> Zabalza, A. (1988), "Efectos económicos de las cotizaciones a la Seguridad Social" FEDEA.

lo que provocaría sólo una reducción del 0,33% en los costes laborales y un incremento sobre el empleo de un 0,45%, es decir unos 30.000 puestos de trabajo.

En un estudio posterior<sup>14</sup>, se estima que una reducción en un 10% de las cotizaciones empresariales aumentaría el empleo en 52.700 a 161.600 personas.

Sin embargo, otras investigaciones ponen de manifiesto que una disminución de las cotizaciones compensadas por incrementos en los tipos de IVA generan ligeras contradicciones.<sup>15</sup> El efecto expansivo de la reducción del coste del trabajo queda anulado por el consiguiente efecto contractivo que supondrían los aumentos de precios consecuencia del incremento en el tipo de IVA, para mantener constante el ingreso. Reducir o eliminar la contribución empresarial a la Seguridad Social provocaría en un primer momento una caída de los precios de producción que provocaría un desplazamiento a la derecha de la oferta y causaría un aumento de la demanda de empleo. Sin embargo, los mayores impuestos indirectos para financiar la reducción de cuotas acabarían finalmente trasladándose a los costes de producción vía precios. El efecto sería un desplazamiento a la izquierda de la oferta y por tanto un descenso de la demanda de empleo. El efecto final que tendría la financiación indirecta de la

---

<sup>14</sup> Servén, L. (1988), "La sustitución de las cotizaciones sociales por IVA: Una evaluación", FEDEA, Documento de Trabajo 88-06.

<sup>15</sup> Belnibas, L. y otros (1986), *op.cit.*

Seguridad Social, según las estimaciones realizadas por estos autores, sería negativo. No obstante, si hay información imperfecta, es decir, si los empresarios no adaptan su oferta a los nuevos costes de producción, la reducción de la demanda de empleo será menor, y en algunos casos en un primer periodo podría aumentar el empleo.

Estos autores realizan una simulación en la que incluyen tres alternativas de reducción de las cuotas de Seguridad Social:

- 1.- Reducción hasta el 20,7%
- 2.- Reducción hasta el 10,7%
- 3.- Sustitución total

Las conclusiones que obtienen son las siguientes:

a) Para una misma elasticidad de sustitución trabajo-capital, el descenso en el empleo es mayor cuanto mayor sea la reducción en el tipo de cotización.

b) Para una misma reducción de la cuota empresarial, el descenso en el empleo es menor cuanto mayor sea la elasticidad de sustitución.

c) La reducción del empleo para una misma reducción de cuotas y una misma elasticidad de sustitución, es mayor cuando el factor trabajo es más barato con respecto al factor capital.

\* Efectos sobre los precios.

Los efectos sobre la inflación de una política como la aquí considerada dependen de dos fuerzas de signo contrario. Por una parte la reducción derivada de la rebaja de las cotizaciones podría redundar en una disminución de precios de producción y por otra tendríamos un efecto alcista causado por el incremento de la imposición indirecta. El efecto neto sería una cuestión empírica.

La reducción de precios sería menor cuanto mayor parte del descenso de cuotas empresariales se traslade a mayores beneficios. Por otra parte, el aumento de la imposición indirecta tiende a elevar el nivel de precios tanto más cuanto mayor sea el grado de traslación a los precios.

En principio, no cabe excluir eventuales descensos del nivel de precios. Las estimaciones disponibles señalan que una reducción de 1 punto en el tipo de cotización empresarial acompañada del correspondiente aumento de la imposición indirecta reduce los precios en 0,16%. Otras estimaciones apuntan un impacto alcista entre el 0,7% y 0,10%. Una alternativa intermedia que minimizara el efecto alcista sobre los precios sería reducir únicamente las cotizaciones sociales correspondientes a la creación neta de empleo, financiando el descenso con un aumento en la imposición indirecta, que lógicamente sería de menor envergadura que en el caso de rebajas indiscriminadas de las cotizaciones sociales.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> *Serven, L. (1988), op.cit.*

\* Efectos sobre la competitividad exterior.

Si hay una razón sólida en favor de la rebaja de las cotizaciones y su sustitución por aumentos en el IVA, ésta debe buscarse en sus efectos favorables sobre el comercio exterior. Dado que las cotizaciones sociales no son ajustables en frontera y el IVA sí, ayudaría a los sectores exportadores de la economía con el consiguiente beneficio para la balanza comercial. Algunos autores resaltan los agravios comparativos dentro de la estructura industrial. Como señala Lagares<sup>17</sup>, "las empresas más favorecidas serían las exportadoras, las que utilizasen más intensivamente mano de obra que capital, las pequeñas y medianas empresas, y las que dediquen su producción a productos de primera necesidad, ya que sobre las mismas giraría un IVA a tipo reducido y ello les permitiría beneficiarse comparativamente más de la reducción de las cotizaciones sociales".

Pero esto parece más una ventaja que un inconveniente, ya que es evidente la necesidad de estimular las exportaciones en la actual situación española. La actual relación cotización/IVA es muy probable que esté dañando la posición competitiva española exportándose menos de lo que sería coherente.

Algunos autores han sostenido que las posibilidades de exportación de un país tienen poco que ver con su estructura fiscal.<sup>18</sup> Si esto fuera cierto, los esfuerzos armonizadores llevados a cabo en el seno de la Comunidad Económica no tendrían sentido.

---

<sup>17</sup> Lagares, H.L. (1982), "Reforma Financiera de la Seguridad Social: algunos aspectos de interés". Papeles de Economía Española, nº 12/13.

<sup>18</sup> Zabalza, A. (1988), *op.cit.*

#### IV.- CONCLUSIONES

El proceso de expansión que ha sufrido la Seguridad Social en los últimos tiempos ha desencadenado gran cantidad de literatura, que expresa la constante preocupación para hacer frente a los problemas financieros de éste subsector de las Administraciones Públicas.

Un sistema de Seguridad Social como el español, basado en el principio de reparto tiene como fuente fundamental de recursos las aportaciones de trabajadores y empresarios mediante las denominadas cotizaciones sociales.

En un marco de comparación internacional la estructura de tipos impositivos legales de Seguridad Social refleja que España es el país que aplica un mayor tipo de cotización a cargo del empresario. Desde diversos ámbitos se denuncian los efectos negativos que las cuotas patronales provocan, encareciendo los costes reales, agravando la creación de empleo, así como, sus efectos negativos sobre la competitividad de nuestros productos en el exterior.

Los estudios empíricos realizados en España, confirman la hipótesis de que las cotizaciones a la Seguridad Social influyen en el coste laboral bruto relevante para las empresas.

Desde el punto de vista de sus efectos sobre la distribución de renta se sostiene que las cotizaciones sociales son regresivas



tipos en función del grado de necesidad de los bienes y servicios, sólo atenúa pero no elimina, ya que las personas con ingresos más elevados llevan asociada una propensión marginal a consumir más baja, resultando menos sometidos a la carga del impuesto.

Para hacer frente al primer problema se da la solución de reducir las cotizaciones empresariales únicamente por creación neta de empleo. Sin embargo, para que tal medida no introdujese una dicotomía en el mercado de trabajo, (con los consiguientes incentivos al fraude) la reducción de las cotizaciones sociales asociadas a la creación neta de empleo debería verse acompañada por una rebaja más gradual de las cotizaciones de los trabajadores ya empleados.

En lo que respecta al segundo punto y a pesar de reconocer que el IVA es una forma de exacción más progresiva al gravar también los redimimientos procedentes del capital, habría que favorecer el recurso a una mayor imposición sobre los productos suntuarios.

Finalmente, es probable que el aumento de los tipos de IVA sea un requerimiento del proceso de armonización fiscal, más que una opción, en tal caso, utilizar los recursos generados para financiar una rebaja en las cotizaciones a la Seguridad Social sería una política adecuada.

## BIBLIOGRAFIA

- ARGIMON, I. y GONZALEZ-PARAMO, J.M. (1989), "Traslación e incidencia de las cotizaciones sociales por niveles de renta 1980-1984", Documento de trabajo, nº01 FIES-CECA.

- BELNEBAS, L. y otros, (1986), "Sustitución de la cuota empresarial a la Seguridad Social por imposición indirecta en España ", Información Comercial Española, nº638. Octubre.

- \_\_\_\_\_ (1987), " Efecto sobre la demanda de empleo de la sustitución de cuotas empresariales a la Seguridad Social por IVA", Información Comercial Española, nº647. Julio.

- DONGES, J.B., (1988), "Problemas y perspectivas del Mercado Unico Europeo". Boletín Económico de I.C.E., Septiembre 5-11

- E.K. BROWNING (1981), " Seguridad Social y transferencias intergeneracionales ", Hacienda Pública Española, nº 70

- FUENTES QUINTANA, E. (1986), "Opciones fiscales de los 80", Papeles de Economía Española, nº 27

- GARCIA DE BLAS, A. (1987), "El debate interminable sobre la estructura de la financiación de la protección social", Papeles de Economía Española, nº 30/31.

- GONZALEZ-PARAMO, J.M. (1988), "Una nota acerca de la sustitución de cotizaciones a la Seguridad Social por aumentos en el impuesto sobre el valor añadido", Actualidad financiera, nº37.

- \_\_\_\_\_ (1989), " La fiscalidad empresarial en el horizonte del mercado único europeo", Actualidad Financiera. número especial monográfico. Noviembre 89.

- GONZALEZ RABANAL, M.C. (1988), La reforma financiera de la Seguridad Social. Ed. Montecorvo, S.A.

- GONZALO GONZALEZ, B. (1989), " Los sistemas de cotización a la Seguridad Social en la CEE ", Documento presentado al seminario: " Europa como destino de la economía española, exigencias fiscales y financieras", mimeo.

- LAGARES CALVO, J.M. (1982), "Reforma financiera de la Seguridad Social: algunos aspectos de interés" Papeles de Economía Española, nº 12/13.

- LOPEZ LOPEZ, T. (1989), "Proyecciones a corto plazo de los instrumentos para financiar la protección social en Europa ", Documento presentado al seminario: "Europa como destino de la economía española, exigencias fiscales y financieras", mimeo.

- MARTINEZ GENIQUE, A. (1980), "Financiación de la cuota



patronal de la Seguridad Social a través del IVA", Hacienda Pública Española, nº 62.

- MONASTERIO ESCUDERO, C. (1984), "Seguridad Social y redistribución de la renta", Hacienda Pública Española, nº 86.

- \_\_\_\_\_ (1987), "La Seguridad Social en el marco de financiación del Sector Público", Papeles de Economía Española, nº 30/31

- \_\_\_\_\_ (1988), "La Seguridad Social en España: una visión general de su problemática", Hacienda Pública Española, nº 110/111.

- \_\_\_\_\_ (1989), "La financiación de la Seguridad Social en el marco de un Sector Público europeo", Documento presentado al seminario: "Europa como destino de la economía española, exigencias fiscales y financieras", mimeo.

- SERVEN, L. (1988), "La sustitución de las cotizaciones sociales por IVA: una evaluación", Fundación FEDEA, Documento de trabajo, 88-06. Marzo.

- VALIÑO CASTRO, A. (1988), "La Seguridad Social. (Un análisis de la investigación económica actual)", Documento de trabajo, nº 33. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, U.C.M.

- ZABALZA, A. MOLINAS, C. y LASHERAS, M. A. (1987), "Una evaluación de la política de sustitución de las cuotas a la Seguridad Social por IVA", Documento de trabajo, 87001, Dirección General de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

- ZABALZA, A. (1988), "Efectos económicos de las cotizaciones a la Seguridad Social", Fundación FEDEA-1988.